CARTILHA

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Orientações gerais para elaboração

Secretaria da Controladoria Geral do Estado

GOVERNO DO ESTADO
PERNAMBUCO
MAIS TRABALHO, MAIS FUTURO.

SUMÁRIO

1. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO **3**

2. PREENCHIMENTO DA MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO **4**

2.1 Fato/conduta **5**

2.2 Agente **6**

2.3 Nexo **8**

2.4 Elemento de informação **9**

2.5 Elementos faltantes **11**

2.6 Possível tipificação **13**

3. MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO NO SEI **14**

EXPEDIENTE

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO

PAULO HENRIQUE SARAIVA CÂMARA
Governador do Estado

LUCIANA BARBOSA DE OLIVEIRA SANTOS
Vice-Governadora do Estado

MARCONI MUZZIO
Secretário da Controladoria-Geral do Estado

FILIPE CAMELO DE CASTRO
Secretário-Executivo da Controladoria-Geral do Estado

DANIEL RICARDO VERAS TINÉ DE OLIVEIRA
Diretor de Correição

ELABORAÇÃO:

RICARDO HENRIQUE MIRANDA DE ARAÚJO
Coordenador dos Atos de Correição e Tomada de Contas Especial

VERIFICAÇÃO:

DANIEL RICARDO VERAS TINÉ DE OLIVEIRA
Diretor de Correição

DIAGRAMAÇÃO:

HELENA LINS DE MEIRA DUARTE FERREIRA
Assistente de Comunicação

1 MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

A **Matriz de Responsabilização** é um instrumento, utilizado na atividade correcional, que relaciona distintos elementos relevantes (colunas), para a apuração de responsabilidades, às supostas infrações disciplinares (linhas) em um modelo matricial.

A Matriz de Responsabilização serve para "esquematizar" as informações relevantes associadas a uma determinada conduta irregular, que servirão de base para a adequada definição do processo correcional a ser instaurado e para a elaboração do cronograma de atividades a serem executadas no processo administrativo correcional.

Uma Matriz de Responsabilização bem elaborada permite a ampliação do nível de eficiência do processo administrativo correcional, facilitando a compreensão acerca do que deve ser investigado e de como obter as informações e evidências complementares necessárias à investigação, o que faz com que a atuação da comissão processante esteja dinamicamente direcionada à obtenção de informações suficientes para elucidar os fatos investigados.

Posteriormente, no momento do recebimento de eventuais defesas apresentadas pelas partes, a matriz será também de grande valia, na medida em que ajudará a co-

missão processante no exame do teor dos argumentos trazidos, permitindo-lhe avaliar se os esclarecimentos conseguem desconstituir as conclusões iniciais acerca do fato investigado, se demonstram que o agente não integrou a linha de causa/efeito da irregularidade, enfim, fornecendo importantes subsídios para um exame de mérito mais consistente.

São elementos comuns em uma Matriz de Responsabilização:

a) Fato/Conduta: Descrição do evento supostamente irregular;

b) Agente: Pessoa vinculada à irregularidade;

c) Nexo: Vínculo que liga o agente ao fato/conduta;

d) Elementos de informação: Descrição e localização de informações que apontam para a ocorrência do fato e sua vinculação ao agente;

e) Elementos faltantes: Indicação de fontes de provas e meios de consultas possíveis;

f) Possível tipificação: Tipologia da conduta praticada.

MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Órgão/entidade: Secretaria da Controladoria-Geral do Estado – SCGE

Tipo/número/ano do Processo Administrativo: Sindicância Investigativa nº 100/2017

Fato/Conduta	Agente	Nexo	Elementos de Informação	Elementos faltantes	Possível tipificação
Descrição do evento supostamente irregular.	Agente público (ou ente privado) vinculado à irregularidade.	Vínculo que liga o agente ao fato/conduta	Descrição e localização de informações (indícios/evidências) que apontam para a ocorrência do fato e sua vinculação ao agente	Indicação de fontes de provas e meios de consultas possíveis.	Tipologia da conduta praticada.
Atestar a conformidade da execução contratual em desacordo com as especificações do objeto contratado, quando deveria não ter atestado e notificado a sociedade empresarial contratada.	Fulano de Tal Matrícula: xxx.xxx-x Fiscal do Contrato nº 1001/2017	O comportamento do agente compõe a causa da falha, uma vez que atestou a conformidade da execução contratual em desacordo com as especificações do objeto contratado, o que resultou em pagamento de quantia supostamente indevida à sociedade empresária contratada.	Termo do Contrato nº 1001/2017 (fl. 20-28)	Confirmação em audiência do Termo de Colaboração de Cicrano da Silva.	Improbidade administrativa (Lei nº 6.123/68, Art. 132, IV).
			Portaria de Designação do Fiscal do Contrato nº 800/2017 (fl. 29)		
			Boletins de medição nº 01, nº 02 e nº 03 da execução do Contrato nº 1001/2017 (fl. 30, 31 e 32)		
			Termo de colaboração de Cicrano da Silva (fl. 46-47)	Elaboração de parecer técnico, por profissional competente, sobre a execução do serviço objeto do Contrato nº 1001/2017.	
			Planilha de pagamentos da empresa Irmãos Metralhas S/A (fl. 55)		
			Ordens de pagamento nº 03/17, nº 05/17 e nº 13/17 (fl. 55, 58 e 61)		
			Comprovante de depósito na conta-corrente: 2424-X. (fl. 65)		

2 PREENCHIMENTO DA MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

Nos subtópicos a seguir, serão apresentados alguns comentários importantes para auxiliar o adequado preenchimento da Matriz de Responsabilização.

2.1 Fato/Conduta

Neste campo o responsável pelo preenchimento da Matriz de Responsabilização deverá descrever a atuação do agente que contribuiu ou determinou a ocorrência da irregularidade. Não se cuida, aqui, de descrever a irregularidade, mas sim o ato do agente que deu causa

a essa irregularidade. As condutas devem ser descritas com verbos no infinitivo que expressem o ato praticado ("fazer isso"), mencionando-se, ainda, qual seria a conduta correta que deveria ter sido adotada ("quando deveria ter feito aquilo"). São exemplos de descrições de condutas, os seguintes:

- "Assinar o Contrato nº X, por dispensa, em hipótese não prevista em lei, quando deveria ter realizado procedimento licitatório;
- "Atestar as faturas A, B e C, com valores acima daqueles previstos no Contrato nº X, quando deveria ter glosado os valores superiores aos contratuais";
- "Não adotar providências com vistas à apuração dos fatos, à identificação dos responsáveis, à quantificação do dano e ao imediato ressarcimento ao Erário, contrariando o disposto no Artigo 3º, da Resolução TC nº 36/2018, do TCE/PE, quando deveria ter instaurado o devido processo de tomada de contas especial".

2.2 Agente

O agente a quem se atribui a autoria pela conduta irregular deve ser devidamente identificado, com nome e outros elementos distintivos que o caracterizem de forma inequívoca, como a matrícula do servidor público, o CNPJ de uma empresa contratada ou o CPF do titular de uma instituição convenente, por exemplo.

Ressalta-se que a irregularidade pode ser atribuída a uma pessoa ou a um grupo de pessoas, como uma comissão de licitação, um conselho de administração, uma diretoria colegiada, por exemplo, devendo todos os seus componentes ser identificados, com a consequente individualização da conduta de cada qual.

No caso de responsabilização solidária, deve ser apontada a causa para que um agente responda com o outro, ou seja, a sua atuação concorrente para a ocorrência do dano e/ou o cometimento da irregularidade.

Nunca é demais lembrar que pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), Art. 31, § 1º, as informações pessoais terão seu acesso restrito a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem. Por sua vez, Resolução STJ/GP nº 14/2016, do Superior Tribunal de Justiça, em seu Art. 3º, V, define como informação pessoal "aquela que diz respeito à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais, tais como endereço, telefones residencial e celular, número de inscrição no cadastro de pessoas físicas (CPF), número da carteira de identidade (RG), carteira funcional e passaporte de magistrados e servidores".

2.3 Nexo

O nexo de causalidade é o liame entre o agir do responsável e o resultado, que evidencia a relação de causa e efeito entre a conduta e o resultado ilícito. É necessário que se evidencie a correlação entre a conduta e o resultado, demonstrando-se ter agido o agente ao menos com culpa.

Sendo o aspecto da responsabilização mais difícil de ser caracterizado, o nexo de causalidade é, portanto, comumente questionado quando da interposição de recursos. A inexistência de nexo de causalidade significa que o agente não pode ser responsabilizado pelo resultado.

Para facilitar a verificação da existência de culpa e o preenchimento do campo "nexo", pode-se, hipoteticamente, retirar do mundo a conduta do agente e se perguntar se, ainda assim, o resultado teria ocorrido. Caso positivo, se teria ocorrido com a mesma gravidade. Ainda, é preciso verificar se o agente agiu com culpa (imprudência, imperícia ou negligência) ou dolo (intenção de provocar o resultado ilícito ou aceitação do risco de que ele ocorresse).

Quando do preenchimento deste campo, devem ser utilizados verbos como: resultou, propiciou ou possibilitou, por exemplo, fazendo-se transparecer a relação de causa e efeito entre a conduta e resultado.

São exemplos da designação do nexo de causalidade, os seguintes:

- "A assinatura do Contrato n.º X, por dispensa indevida, resultou na aquisição de serviços sem a realização de procedimento licitatório";
- "O atesto das faturas A, B e C, com valores acima daqueles previstos no Contrato n.º X, propiciou pagamentos indevidos em montantes superiores aos contratuais";
- "A assinatura do Contrato n.º X resultou na contratação de pessoal terceirizado para ocupação de cargos efetivos";
- "A omissão no dever de fiscalizar propiciou a ocorrência de execução financeira de 70% com correspondente execução física de 0%".

2.4 Elemento de Informação

O campo "elementos de informação" da Matriz de Responsabilização deve ser preenchido com a descrição e a localização de informações que se constituem em indícios ou evidências para a ocorrência do fato (materialidade) e sua vinculação ao agente (autoria).

O indício é uma informação coletada que revela o quê ou como algo, provavelmente, ocorreu ou existiu, ou, ainda, que permita estabelecer hipóteses sobre os autores (agen-

tes) de uma suposta irregularidade, mas que precisa ser confirmada e suportada por evidências colecionadas no processo correcional.

Já as evidências, são informações obtidas com o intuito de provar a ocorrência do fato (materialidade) e sua vinculação ao agente (autoria), documentar as investigações realizadas e respaldar as opiniões e conclusões da comissão processante.

As evidências devem apresentar os seguintes atributos:

a) validade - a evidência deve ser legítima, ou seja, baseada em informações precisas, confiáveis e obtidas por meio legalmente admissível;

b) confiabilidade - tem relação com a natureza e a forma de obtenção das evidências e com a origem de suas fontes. Para obter evidências confiáveis, é importante considerar que: é conveniente usar diferentes fontes, assim como também é interessante usar diferentes abordagens; ou seja, fontes externas, em geral, são mais confiáveis que internas; evidências documentais são mais confiáveis que orais; evidências obtidas diretamente pela comissão processante são mais confiáveis que aquelas obtidas indiretamente, por exemplo;

c) relevância - a evidência é relevante se for relacionada, de forma clara e lógica, aos objetivos da investigação;

d) suficiência - é a medida da quantidade e da qualidade da evidência necessária para torná-la convincente.

Por meio da avaliação desse atributo a evidência poderá ser considerada suficiente individualmente ou associada a outras evidências. A avaliação desses atributos contribuirá para a indicação de elementos faltantes, próximo campo da Matriz de Responsabilização.

2.5 Elementos Faltantes

Neste campo, deve-se indicar fontes de provas e meios de consultas possíveis. Assim, busca-se elementos para confirmação de indícios ou que fortaleçam os atributos das evidências já colecionadas.

Para chegar aos entendimentos corretos, para ter mais confiança de que a evidência é forte, as comissões processantes desenvolvem triangulações de fontes de evidências.

Olhar a partir de "mais de um ângulo", trabalhando, paralelamente, sob investigações de fontes de evidências documental, pericial e testemunhal, por exemplo. Isso é mais do que ser cuidadoso, é ser cético de que "aquilo" realmente aconteceu "daquela" forma e verificar mais para se ter mais confiança e, assim, repassar essa confiança a quem vai decidir, pois as autoridades competentes para decidir no Processo Administrativo Correcional precisam ter confiança nos entendimentos da comissão, que, logicamente, baseiam-se nas evidências.

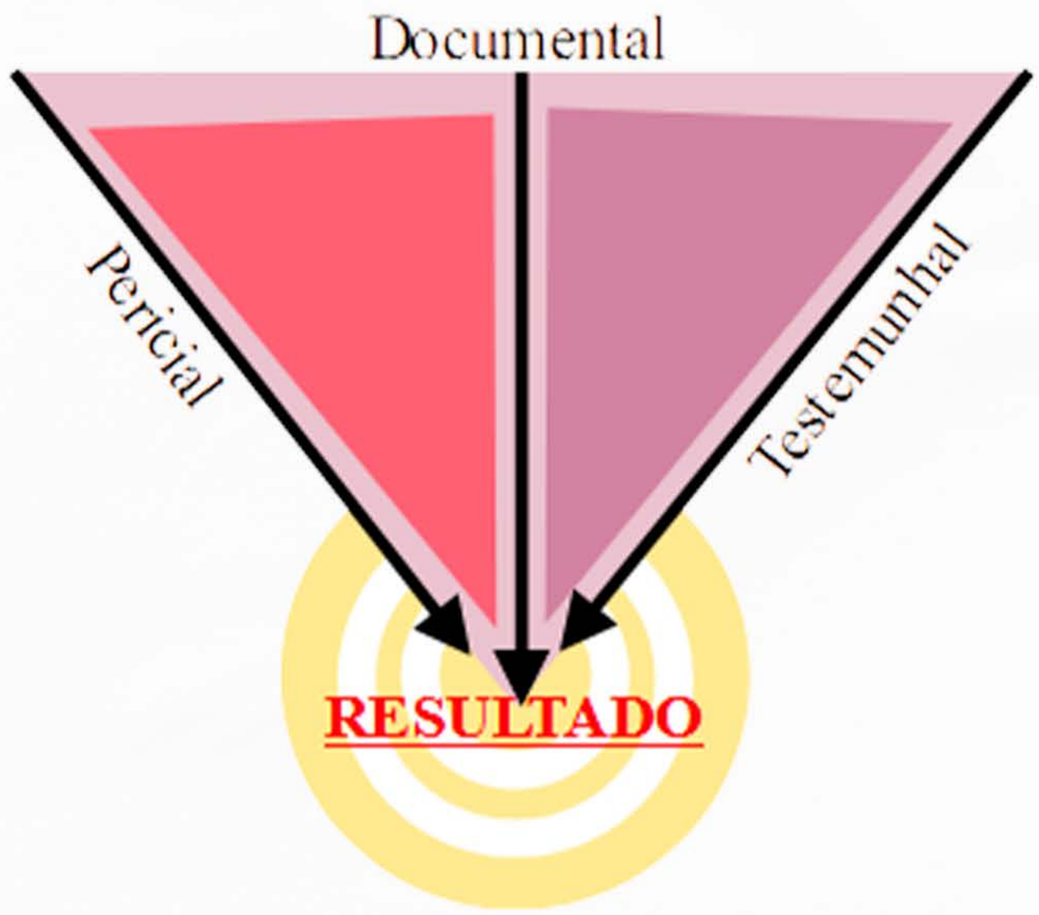

Figura 1 – Triangulação de Fontes de Evidências.
Fonte: Elaboração própria.

A triangulação inspira-se no princípio da navegação pelo qual a interseção de diferentes pontos de referência é usada para calcular a localização precisa de um objeto. Assim, qualquer decisão em Processo Administrativo Correcional é, provavelmente, mais convincente e acurada se for baseada em investigações de diversas fontes diferentes de evidências seguindo uma convergência semelhante.

Dessa forma, a especulação acerca de diferentes linhas de investigação, para se alcançar resultados convergentes, trabalhando com a triangulação de fontes de evidências distintas, vislumbrará a necessidade ou não de se buscar por novos elementos de informação. Uma vez vislumbrada a necessidade de se buscar novos elementos de informação, esses deverão ser descritos com a indicação de sua fonte, como nos exemplos a seguir:

- Parecer técnico sobre execução contratual, a ser elaborado por profissional competente;

- Confirmação do depoimento de informante, em oitiva de testemunha.

2.6 Possível Tipificação

A apuração a ser conduzida pela comissão processante deve relacionar a conduta do agente, dolosa ou culposa, comissiva ou omissiva; ao seu resultado, pelo nexo de causalidade entre àquela e este.

Mas isso, por si, não é o bastante. É preciso que a conduta também se enquadre em um modelo abstrato previsto na lei, que denominamos "tipo". Tipo, como se depreende da própria denominação, é o modelo, o padrão de conduta que o Estado, por meio da lei, visa impedir que seja praticada, ou determina que não seja levada a efeito.

Assim, quando do preenchimento deste campo, "Possível Tipificação", na Matriz de Responsabilização, com base nas informações existentes, o responsável pelo seu preenchimento relacionará a conduta praticada pelo agente a um tipo, presente na legislação que rege a relação entre o agente e a administração pública, em um exercício de caráter especulativo e prévio à apuração, apontando, dessa forma, o tipo e o seu respectivo dispositivo legal.

3 MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO NO SEI

O Decreto Estadual n° 45.157/2017 informa que, nos processos administrativos, os atos processuais deverão ser reaizados em meio eletrônico, exceto nas situações em que este procedimento for inviável ou em caso de indisponibilidade do meio eletrônico cujo prolongamento cause dano relevante à celeridade do processo.

Além disso, para atender ao disposto no referido decreto, os órgãos e as entidades da administração pública utilizarão o Sistema Eletrônico de Informações – SEI – como sistema oficial do Estado para a gestão e o trâmite de processos administrativos eletrônicos.

Nesse sentido, como forma de facilitar a elaboração da Matriz de Responsabilização no âmbito do SEI, já há, nesse sistema, um modelo de Matriz de Responsabilização disponível. Logo, para criar uma Matriz de Responsabilização no seu processo eletrônico, basta selecionar no ícone "Incluir Documento", no menu de tarefas da tela do processo (Figura 2):

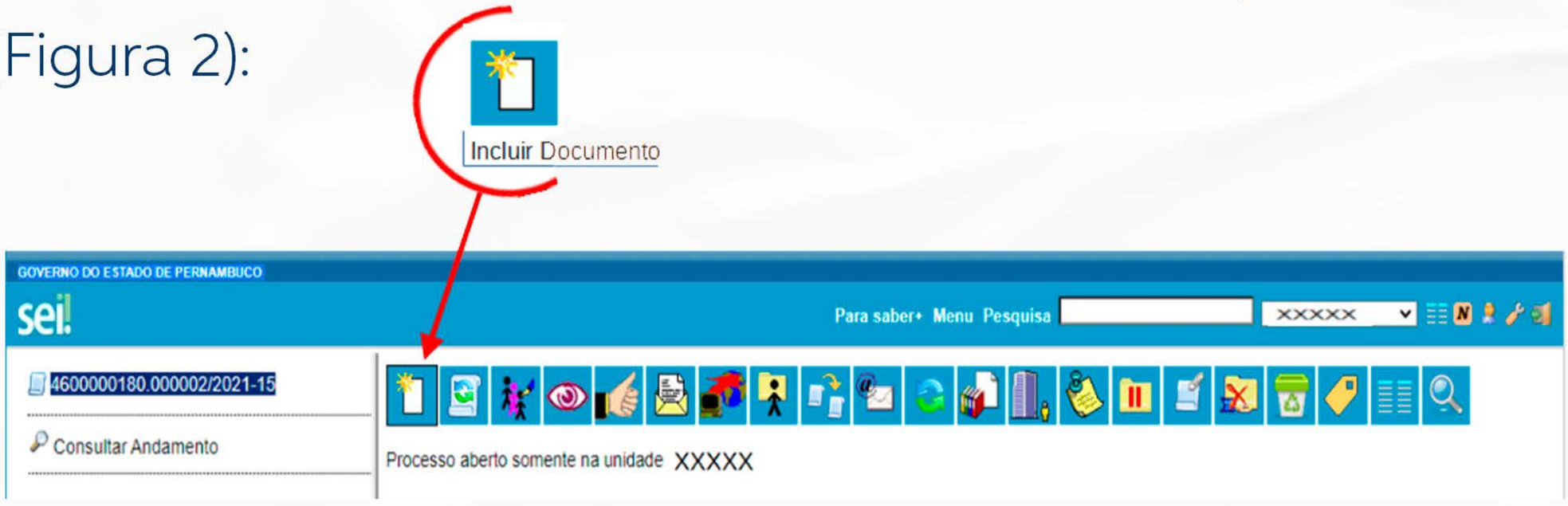

Figura 2 – Incluir Documento. | Fonte: Elaboração própria a partir do SEI.

Após clicar no ícone “Incluir Documento”, aparecerá o campo de pesquisa “Escolha o Tipo do Documento”, em que deve ser preenchido com a opção “GOVPE - Matriz de Responsabilização” (Figura 3), para gerar o documento pretendido:

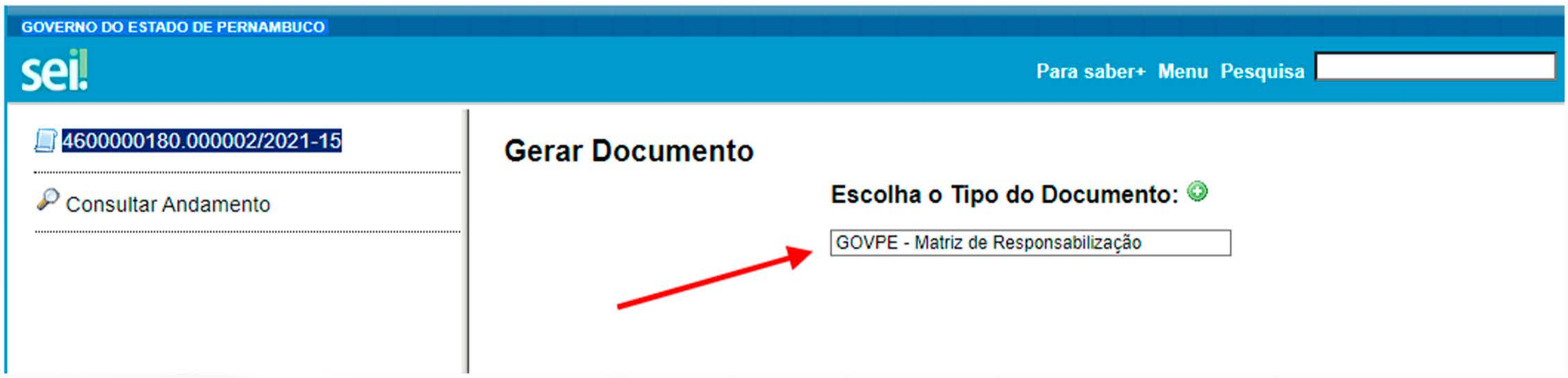

Figura 3 – Tipo de Documento. | Fonte: Elaboração própria a partir do SEI.

Em seguida aparecerá um formulário para preenchimento de informações do documento, em que os campos desse formulário devem ser preenchidos com informações acerca da Matriz de Responsabilização (Figura 4):

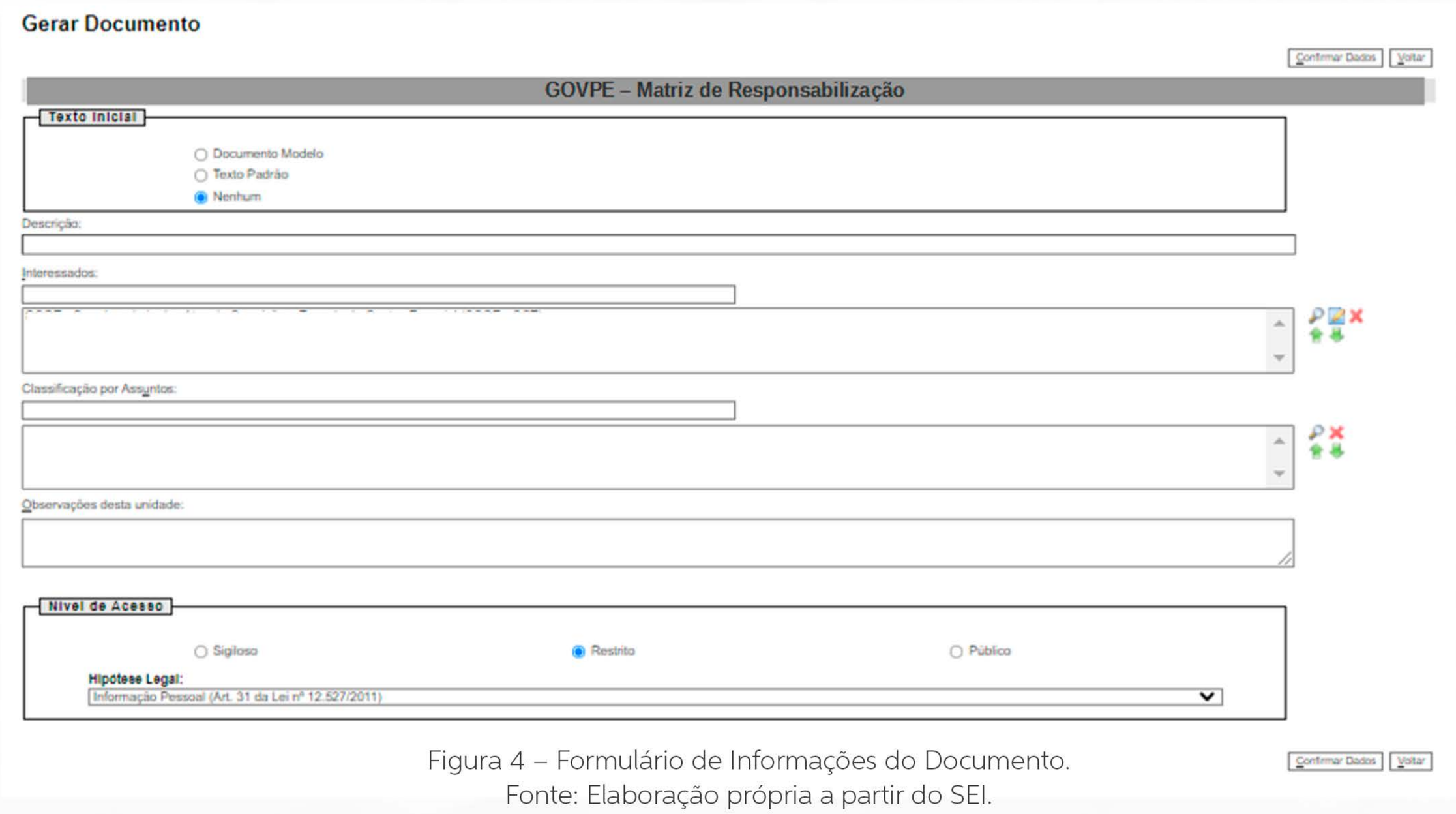

Figura 4 – Formulário de Informações do Documento.
Fonte: Elaboração própria a partir do SEI.

Recomenda-se que, no campo “Nível de acesso” desse formulário, deve ser selecionada a opção: “Restrito”; e na lista de seleção “Hipótese Legal”, nesse mesmo campo, deve ser selecionada a opção: “Informação Pessoal (Art. 31 da Lei nº 12.527/2011)”; uma vez que a Matriz de Responsabilização venha a conter informações pessoais, como destacado no tópico 2.2 desta Cartilha.

Após o devido preenchimento do formulário, deve-se acionar o botão “confirmar dados”, no canto inferior direito da tela quando, após essa operação, a Matriz de Responsabilização estará disponível para edição.